

^

( N° 50. )

---

## Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 29 NOVEMBRE 1848.

---

### BUDGET DES DOTATIONS POUR L'EXERCICE 1849 <sup>(1)</sup>.

(Réduction des traitements des membres de la Cour des Comptes.)

---

*Rapport fait, au nom de la section centrale <sup>(2)</sup>, par M. DE LUESEMANS.*

---

**MESSIEURS,**

Dans la séance du 25 novembre dernier, consacrée à la discussion du Budget des Dotations, l'honorable M. Delfosse proposa sur le chap. IV du Budget des Dotations, art. 1<sup>er</sup>, une réduction de 8,000 francs.

Au moyen de cette réduction, si elle était adoptée, le traitement du président de la Cour des Comptes serait fixé à 8,000 francs, celui des conseillers et du greffier serait de 6,000 francs.

Lors de la discussion qui eut lieu sur cette proposition, l'honorable M. Lebeau crut devoir élever une fin de non recevoir, qui se présentait naturellement d'après l'honorable membre.

Voici comment il l'a formulée :

« Le traitement des membres de la Cour des Comptes, a-t-il dit, n'a pas été fixé » arbitrairement, soit par le Gouvernement, soit par les Chambres. Le traitement » a été fixé par une loi, une loi assez récente, qui a été l'objet d'un débat appro- » fondi dans cette Chambre; d'un débat à la suite duquel la position des membres » de la Cour des Comptes a été modifiée...

» Si l'on ne veut pas jeter l'inquiétude dans les rangs des fonctionnaires publics,

---

<sup>(1)</sup> Budget, n° 41.

Projet de loi, n° 43.

Amendements, n° 45.

<sup>(2)</sup> La section centrale, présidée par M. VERHAEGEN, était composée de MM. TRÉMOURoux, DELFOSSÉ, CANS, DE LUESEMANS, DESTRIEUX et VAN ISEGHEN.

» il ne faut pas, lorsqu'à peine une loi, une loi spéciale a fonctionné, venir incidemment, par la voie du budget, en proposer implicitement l'abrogation; ce n'est pas là une manière régulière de procéder. Si l'on veut arriver à la révision de la loi sur la Cour des Comptes, qu'on fasse une proposition spéciale, nous l'examinerons. »

Répondant à ce raisonnement, l'honorable auteur de la proposition soutint : « qu'elle était régulière dans la forme, qu'il usait du droit de tout Représentant, qui a la faculté et même le devoir d'examiner si une allocation demandée au Budget n'est pas trop élevée; il soutint que c'est à l'occasion du Budget, que tout membre de la Chambre doit être admis à proposer soit des augmentations soit des réductions. »

» Les observations de l'honorable M. Lebeau pourraient être justes, ajouta-t-il, si je proposais de toucher à une allocation portée au budget, dépendant d'une loi de principe, comme par exemple, l'allocation qui figure au budget de la justice pour la haute cour militaire; je comprends fort bien que là il y aurait lieu d'examiner, avant tout, si l'institution de la haute cour militaire doit être maintenue; mais je ne demande rien de semblable. Alors même que vous réduiriez les traitements, l'institution de la Cour des Comptes resterait la même, elle ne serait en aucune manière modifiée. »

A la suite d'une assez longue discussion, plusieurs propositions furent déposées sur le bureau, l'une d'elles avait pour but de « renvoyer l'amendement de M. Delfosse aux sections. »

L'autre, à laquelle les auteurs des deux propositions, à peu près identiques, se sont ralliés, demandait « le renvoi immédiat aux sections de la proposition de l'honorable M. Delfosse, jusqu'à la présentation du rapport de la section centrale, le vote sur l'art. 4 du Budget des Dotations étant réservé. »

Ces deux propositions différaient essentiellement. Il peut n'être pas sans une certaine utilité de rappeler en quoi consistait la différence.

Si la première proposition avait été adoptée, savoir le renvoi pur et simple de la proposition en sections, la discussion sur l'art. 4 continuait, et la question pouvait être considérée comme préjugée; la Chambre admettait l'obligation d'en faire l'objet d'un projet de loi spécial.

Si au contraire, la seconde proposition obtenait la préférence, la question restait entière, et jusqu'à sa solution le vote sur l'art. 4 du budget restait suspendu.

Il fut procédé au vote par division.

Le renvoi aux sections fut ordonné sans opposition, on peut croire que toute la Chambre y donna son adhésion.

Sur le second membre de la proposition, qui consistait à savoir si, en attendant l'examen des sections et jusqu'au rapport de la section centrale, le vote sur l'art. 4 devait être tenu en surséance, il fut voté par appel nominal.

Trente-sept membres votèrent pour la surséance, trente-trois votèrent contre,

en conséquence l'examen en sections de la proposition de l'honorable M. Delfosse devait précéder le vote sur l'art. 4 du budget en discussion.

Les sections se réunirent pour procéder à cet examen ; voici, Messieurs, le résultat de leurs délibérations :

Dans la plupart des sections, deux questions furent successivement agitées.

La première concernait la recevabilité de la proposition.

La seconde s'appliquait au fond même de la réduction proposée.

Sur la question de recevabilité :

La 1<sup>re</sup> section émet, par trois voix, l'avis que la proposition de M. Delfosse n'est pas recevable en la forme, attendu qu'elle a pour but de modifier la loi du 29 octobre 1846, et que partant elle constitue un véritable projet de loi, qui doit être examiné selon la prescription du règlement de la Chambre.

Cette section s'appuyait d'ailleurs sur un précédent de la Chambre. En décembre 1838, lors de la discussion du budget de 1839, on avait proposé une augmentation de traitement des membres de la Cour des Comptes ; cette proposition fut renvoyée à la section centrale pour être formulée en projet de loi.

Un membre s'est abstenu.

La 2<sup>e</sup> section, après avoir fait de la question de forme l'objet d'un débat, admet, par huit voix contre cinq, la recevabilité de la proposition de M. Delfosse comme amendement au budget.

La 3<sup>e</sup> section ne s'est pas occupée de la question de recevabilité.

Dans la 4<sup>e</sup> section qui, comme nous le verrons plus bas, a adopté la réduction à une grande majorité, la question de recevabilité a été posée en ces termes :

« La réduction sera-t-elle introduite par une loi spéciale ou par un amendement au budget ? »

L'introduction par une loi a été votée par neuf voix contre quatre ; sans trancher la question de principe, la section entend que la loi sera votée avant le Budget des Dotations.

Cette section n'ayant pas voulu décider la question de principe, semble avoir voulu faire, de la forme qu'elle a consacrée pour l'introduction de la réduction, une question de convenance.

La 5<sup>e</sup> section, sur la proposition de son président, décide « qu'il y a lieu » d'examiner s'il convient de changer le traitement par la loi du budget sans » modifier les lois spéciales qui ont fixé un traitement. »

Cette question est résolue négativement par cinq voix contre une.

Un membre s'est abstenu.

La 6<sup>e</sup> section a admis la recevabilité par quatre voix contre trois.

Il nous reste maintenant à vous faire connaître, Messieurs, le résultat de l'examen en sections du fond même de la proposition de M. Delfosse.

La 1<sup>re</sup> section a admis la réduction proposée par deux voix contre une.

Un membre s'est abstenu.

La 2<sup>e</sup> section a admis la réduction par huit voix contre trois.

Deux membres se sont abstenus.

La 3<sup>e</sup> section a rejeté la réduction proposée par quatre voix contre trois.

Sur la proposition d'un de ses membres, la 3<sup>e</sup> section a chargé son rapporteur d'inviter la section centrale d'examiner la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de réduire le personnel de la Cour des Comptes de six conseillers à cinq.

La 4<sup>e</sup> section a procédé par division ; elle a mis aux voix successivement les questions suivantes :

« 1<sup>o</sup> Y a-t-il lieu de réduire le traitement du président de la Cour des Comptes ? »

Le principe de la réduction est voté par onze voix.

Deux membres se sont abstenus.

« 2<sup>o</sup> Y a-t-il lieu de réduire les traitements des conseillers et du greffier ? »

La réduction en a été votée par neuf voix contre deux.

Trois membres se sont abstenus.

Le chiffre de 8,000 francs, pour le président, est admis par sept voix contre six. Deux membres se sont abstenus.

Le chiffre de 6,000 francs, pour traitement des conseillers et du greffier, est admis par neuf voix contre quatre. Un membre s'est abstenu.

La 5<sup>e</sup> section ne s'est pas occupée de la question du fond, par suite de sa décision sur la question de recevabilité.

La 6<sup>e</sup> section admet la réduction proposée par l'honorable M. Delfosse, à l'unanimité des sept membres présents.

Votre section centrale a suivi l'ordre de la discussion adopté par la plupart des sections : elle s'est d'abord occupée de la question de recevabilité.

Avant d'aborder la discussion, l'auteur de la proposition qu'il s'agissait d'examiner l'a complétée en proposant d'ajouter à l'article unique de la loi du budget un art. 2 qui serait ainsi conçu, pour le cas où la réduction serait adoptée par la Chambre :

« Par dérogation à l'art. 19 de la loi du 29 octobre 1846, le traitement du » président de la Cour des Comptes est fixé à 8,000 francs ; celui des conseillers » et du greffier à 6,000 francs. »

Ou bien on pourrait insérer cette mention dans la colonne d'observations.

La discussion étant ouverte sur la recevabilité de la proposition, quelques membres se prononcent pour l'affirmative et justifient par plusieurs considérations le vote qu'ils se proposent de donner.

D'autres membres n'hésitent pas à soutenir la négative et entrent dans des développements tendant à expliquer également le vote négatif qu'ils entendent émettre.

La question ayant été mise aux voix, elle est résolue affirmativement par quatre voix contre deux ; un membre s'est abstenu.

Nous croyons devoir faire connaître à la Chambre le résumé des motifs qui ont déterminé la majorité à admettre la recevabilité de la proposition.

La question de recevabilité est évidemment complexe.

La proposition peut être écartée par deux motifs préjudiciels : ou bien parce que la Chambre ne peut pas l'accueillir d'une manière absolue, ou bien parce qu'elle ne le doit pas.

La question examinée dans ces termes, il y avait à décider si, par l'un ou l'autre de ces motifs, il fallait écarter la proposition.

La majorité de la section centrale n'a pas cru qu'il y eut des motifs suffisants pour l'écartier par une fin de non-recevoir, soit qu'on l'appuyât sur le droit strict, soit qu'on l'appuyât sur de simples motifs de convenance.

En droit :

Aucune loi supérieure ne défend à la Chambre d'apporter des modifications au budget ;

L'art. 41<sup>bis</sup> de la Constitution oblige la Chambre de voter le budget chaque année ;

Le vote suppose une discussion préalable ;

La discussion préalable présuppose un examen ;

Le droit de la Chambre de voter, après examen, son budget entraîne pour elle la faculté de le rejeter tout aussi bien que la faculté de l'adopter ;

La faculté de rejeter en totalité le budget, ou de ne rejeter que quelques articles, donnerait déjà à la Chambre le droit absolu de modifier ces derniers, si l'art. 42 de la Constitution n'avait formellement et sans distinction, consacré le droit d'amendement, de la manière qu'il est exercé par la proposition de l'honorable M. Delfosse.

Le droit absolu de la Chambre de modifier un article du budget, même un article portant une demande de crédit pour des traitements de fonctionnaires déterminés par une loi spéciale, est donc un droit constitutionnel qui n'a pas même semblé contestable à la majorité de la section centrale.

Mais convient-il d'exercer ce droit, en modifiant, par un simple amendement à la loi du budget, des traitements de fonctionnaires fixés comme nous venons de le voir ?

Réduite à ces termes, la question est toute d'appréciation ; il est clair que, pour la résoudre dans l'un ou l'autre cas, il faut examiner les inconvénients qui pourraient résulter de l'adoption de chacun des deux systèmes qui sont en présence.

Nous allons examiner brièvement les principaux termes de la discussion qui s'est établie au sein de la section centrale.

Les partisans du système que la modification peut convenablement être introduite dans le budget par voie d'amendement, disaient :

La loi du budget est, avant tout, une loi de finances. La discussion du budget est pour chaque membre de la Chambre une occasion d'examiner, dans tous ses

détails, les chapitres des dépenses occasionnées par tous les services de l'État. La Chambre ne peut convenablement renoncer à la faculté d'examiner librement ces articles de dépenses, de les adopter s'ils lui semblent justifiées, de les rejeter si c'est le contraire qui arrive.

Cette faculté, cette liberté, pourraient être momentanément entravées si l'examen d'une dépense pouvait entraîner l'examen d'objets étrangers à la dépense elle-même, et, à propos d'un crédit du budget, obliger la Chambre à s'occuper d'autre chose que des chiffres.

Ainsi en serait-il, si, incidemment au budget, on voulait, pour un motif quelconque, proposer un changement ou une modification dans le personnel, dans les attributions de certains corps, dans l'organisation de certaines institutions.

Pour procéder convenablement, l'examen de ces questions devrait être disjoint, non parce que la Chambre n'aurait pas le droit d'y procéder immédiatement, mais parce que, dans ce cas, la digression à laquelle la discussion conduirait nécessairement, détournerait la Chambre de l'objet principal mis en délibération, et que les services publics souffriraient, dans certains cas, sensiblement des retards auxquels cette discussion prolongée donnerait lieu.

Néanmoins, comme, en matière de convenances parlementaires, les traditions peuvent quelquefois servir de direction dans des cas analogues, la section centrale s'est occupée du précédent auquel avait fait allusion la 1<sup>re</sup> section, dans un cas qui présente quelque analogie avec le nôtre; la majorité n'a pas cru que la jurisprudence, fixée par ce cas isolé, dût servir de règle à l'avenir.

D'abord, parce que la discussion dans l'exemple cité n'a pas semblé suffisamment approfondie, le Ministre ayant abandonné la discussion, et que le fait semble avoir un peu dominé le droit; il s'agissait d'augmentation d'appointements.

Ensuite parce que de nombreux exemples de dérogations à des lois spéciales, par simples introductions au budget, ont été cités par un membre de la majorité, et que ces citations nombreuses ont au moins contrebalancé l'autorité que l'on pourrait attribuer au cas isolé dont nous avons parlé plus haut; et pour n'en citer qu'un seul exemple, le plus récent de tous, c'est que l'art. 2 du projet de loi du Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1849, par lequel le Gouvernement lui-même, — auquel la section centrale n'entend adresser aucun reproche de manquer aux convenances parlementaires, — propose d'enlever « aux conservateurs des hypothèques le quart des salaires *alloués à ces fonctionnaires par le décret du* » 24 septembre 1810 (1), pour la transcription d'actes de mutation, lequel sera » porté en recette pour le compte du trésor. »

La minorité de la section centrale n'a pas partagé cet avis.

Elle a cru que les plus grands inconvénients peuvent résulter du système proposé par l'honorable M. Delfosse. Un de ses membres a posé une hypothèse qu'il considère comme pouvant avoir des conséquences très-dangereuses.

---

(1) Voir projet de Budget des Voies et Moyens, art. 2, page xxxv.

» Si la Chambre, dit-il, vote une réduction par voie d'amendement au budget  
 » et que le Sénat se refuse à approuver la réduction, que la Chambre persiste,  
 » il y aura entre le Sénat et la Chambre un conflit dont le résultat sera d'enrayer  
 » la marche des affaires. »

Répondant aux nombreux exemples, cités par un membre de la majorité, le même membre de la minorité fait remarquer que, sauf le dernier, ils sont tous puisés dans des changements introduits par le Budget des Voies et Moyens, et qu'il y a une grande différence entre les modifications aux lois spéciales introduites par le budget des recettes et celles qui le seraient par le budget des dépenses ; en effet, ajouta-t-il, conformément à l'art 111 de la Constitution, les impôts au profit de l'État sont votés *annuellement*, et les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées.

Il résulte de cette disposition, dans l'opinion de la minorité, qu'il n'y a aucun danger à modifier de parcelles lois dont l'existence n'est, dans aucun cas, plus longue que le budget lui-même, auquel elles servent de base.

La majorité de votre section centrale n'a pu se laisser convaincre par le seul inconvénient signalé. Elle n'y a vu qu'un conflit déplorable, mais qui peut s'élever au sujet de chacun des articles du budget, soit qu'il s'agisse de traitements fixés par une loi, soit qu'il s'agisse de traitements fixés par arrêté royal, soit qu'il s'agisse de tout autre article de recette ou de dépense.

Quant à l'argument destiné à détruire l'influence tirée des exemples cités par l'un des membres de la majorité, s'il pouvait avoir quelque valeur pour les lois d'impôt, ce qui paraît très-contestable, il a paru évident qu'il est inapplicable au cas où ce ne seraient pas des lois d'impôts qui auraient été incidemment modifiées, mais où il se serait agi, d'une part, de modifier des dispositions en vigueur depuis plus de vingt ans et conférant, par exemple, à une province un revenu annuel de 140,000 francs qui furent, par une simple modification au budget, attribués à l'État ; d'autre part, de s'attaquer, comme dans l'art. 2 du budget de 1849, aux traitements mêmes de certains fonctionnaires.

Toutefois, quant au dernier exemple tiré de l'art. 2 du projet de loi du budget, eu égard à sa parfaite similitude avec la proposition de l'honorable M. Delfosse, le membre de la minorité, dont nous venons de parler, a déclaré qu'il combattrait la demande du Gouvernement comme il combat celle de l'honorable M. Delfosse.

Après cette discussion, dont les limites d'un rapport ne nous permettent que de vous donner un aperçu, et après le vote sur la recevabilité, dont nous avons fait connaître plus haut le résultat, il est passé aux voix sur le fond de la réduction qui est admise à l'unanimité des six membres ayant pris part au vote. Un membre s'est abstenu.

En conséquence votre section centrale vous propose, par forme d'amendement à l'article unique du projet de budget, un article nouveau, qui en deviendrait l'art. 2 et qui serait ainsi conçu :

« Par dérogation à l'art. 19 de la loi du 29 octobre 1846, le traitement du :

» président de la cour des comptes est fixé à 8,000 francs, celui des conseillers et  
» du greffier à 6,000 francs. »

Si la Chambre ne voulait pas faire de cette disposition l'objet d'un article du projet de loi, elle pourrait être insérée à la colonne d'observations, en regard de l'art. 4.

L'art. 4 serait réduit en conséquence à 50,000 francs.

*Le Rapporteur,*  
CH. DE LUESEMANS.

*Le Président,*  
VERHAEGEN.

---